VIII kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Ustawodawczej**
(nr 72)
z dnia 15 marca 2018 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 72)

15 marca 2018 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Marka Asta (PiS)** przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym spraw o sygn. akt: Kp 1/18, K 1/18.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Wojciech Arndt** – dyrektor Biura Analiz Sejmowych, **Karol Dobrzeniecki** i **Jolanta Bucińska** – eksperci BAS, oraz **Magdalena Żychlińska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej. Witam wszystkich przybyłych na dzisiejsze posiedzenie. Witam przedstawicieli Biura Analiz Sejmowych z dyrektorem Wojciechem Arndtem. Witam panie poseł i panów posłów. Witem przedstawicieli mediów.

Porządek dzienny macie państwo przed sobą. Mamy dziś w nim zaopiniowanie zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym spraw o sygn. akt: Kp 1/18, K 1/18.

Jeżeli nie usłyszę głosu sprzeciwu, uznam, że Komisja przyjęła porządek dzienny. Sprzeciwu nie słyszę. Porządek dzienny przyjęliśmy i przystępujemy do jego realizacji.

Jako pierwsza sprawa Kp 1/18. Proszę BAS o przedstawienie projektu stanowiska.

Ekspert z Biura Analiz Sejmowych Karol Dobrzeniecki:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. Kp 1/18 zawisła przed Trybunałem Konstytucyjnym w związku z wnioskiem Prezydenta RP z dnia 4 stycznia 2018 r. Prezydent wnosi o stwierdzenie, że ustawa z dnia 15 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, jest niezgodna z art. 2, art. 7 i art. 59 ust. 2, w związku z art. 12 i art. 20 konstytucji. Pan prezydent, działając w trybie kontroli prewencyjnej, określonej w art. 122 ust. 3 konstytucji, złożył wniosek o zbadanie zgodności z konstytucją wskazanej ustawy. Najważniejsza zmiana, którą wprowadza ustawa nowelizująca, polega na zniesieniu górnego limitu składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe. W aktualnym stanie prawnym, zgodnie z treścią obowiązujących przepisów, roczna podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, w danym roku kalendarzowym, nie może być wyższa od kwoty odpowiadającej trzydziestokrotności prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej. Takie określenie górnej kwoty skutkuje z jednej strony „spłaszczeniem" wysokości emerytur, a z drugiej powoduje konieczność monitorowania przez płatnika składek i pracownika, w trakcie roku kalendarzowego, kwoty podstawy wymiaru ubezpieczeń emerytalnego i rentowych.

Zakwestionowana ustawa nowelizująca, której termin wejścia w życie, wskutek nieodrzucenia przez Sejm poprawki Senatu, ustalono ostatecznie na dzień 1 stycznia 2019 r., wprowadza obowiązek odprowadzania składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe bez ograniczenia kwoty rocznej podstawy wymiaru składek. Jeżeli ta ustawa stanie się prawem obowiązującym, to składka na ubezpieczenie emerytalne i rentowe będzie obliczana i odprowadzana analogicznie jak w przypadku ubezpieczenia chorobowego i wypadkowego.

Według założeń projektodawców, zniesienie ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe ma doprowadzić do wzrostu wpływów składkowych do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ma zwiększyć też wpływy

składkowe do Funduszu Rezerwy Demograficznej oraz kwotę składek odprowadzanych do otwartych funduszy emerytalnych. Prognozuje się, że zwiększenie kwot składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe spowoduje także zmniejszenie wpływów na ubezpieczenie zdrowotne oraz zmniejszenie wpływów z podatku dochodowego.

Prezydent postawił zarzut naruszenia, przy tworzeniu ustawy nowelizującej, obowiązujących przepisów proceduralnych. Naruszenia konstytucyjnych standardów procesu legislacyjnego upatruje on w niedochowaniu trybu konsultacji projektu ustawy ze związkami zawodowymi, organizacjami pracodawców i Radą Dialogu Społecznego, w zakresie określonym przepisami prawa. Te konsultacje stanowią, zdaniem prezydenta, część szeroko rozumianego dialogu społecznego, do którego odwołuje się preambuła konstytucji.

Wnioskodawca zarzuca ustawie nowelizującej niezgodność z art. 2, art. 7 i art. 59 ust. 2, w związku z art. 12 i art. 20 konstytucji. Podkreśla, że ma na uwadze rodzaj i wagę wprowadzanych ustawą zmian, które dotyczą doniosłych wartości, bo dotyczą pracowników i pracodawców. W związku z tym uważa, że stanowienie prawa w tym zakresie powinno odbywać się w zgodzie z procedurą, nie tylko określoną w konstytucji i regulaminie Sejmu, ale również w innych ustawach, między innymi w ustawie o związkach zawodowych, o organizacjach pracodawców i o Komisji Dialogu Społecznego.

Wnioskodawca zauważył, że ta kompetencja opiniodawcza organizacji zrzeszających pracowników oraz organizacji zrzeszających pracodawców nie została wyrażona wprost w przepisach konstytucji. Jednakże pozycja ustrojowa tych podmiotów ma swoje silne umocowanie konstytucyjne. Zgodnie z art. 59 ust. 2 konstytucji, związki zawodowe oraz pracodawcy i ich organizacje mają prawo do rokowań, w szczególności w celu rozwiązywania sporów zbiorowych. Wnioskodawca upatruje, w szerokim tego słowa znaczeniu, że to pojęcie może również oznaczać prawo do wyrażania opinii związków zawodowych we wszystkich sprawach dotyczących praw i obowiązków pracowników. Należy przez to rozumieć także zgłaszanie przez związki zawodowe uwag i opinii do projektów statutów, jako aktów prawnych. Wnioskodawca wskazuje, że w toku procesu legislacyjnego opinię powinna wydać również Rada Dialogu Społecznego. Wymóg ten wynika z art. 5 ustawy o RDS, ponieważ została ona stworzona jako forum trójstronnej współpracy przedstawicieli pracowników, strony pracodawców i strony rządowej. Jej zadaniem jest prowadzenie dialogu w celu zapewnienia warunków rozwoju społeczno-gospodarczego, zwiększenia konkurencyjności polskiej gospodarki, spójności społecznej.

Prezydent RP wskazuje w swojej opinii, że jednym z zasadniczych założeń, w kontekście zasady demokratycznego państwa prawnego, statuowanej w art. 2 konstytucji, jest kształtowanie prawa z poszanowaniem wyrażonej w preambule zasady dialogu społecznego. W procesie legislacyjnym może ona przyjmować formę konsultacji społecznych lub opinii składanych do projektu ustawy. Zdaniem wnioskodawcy, takiego dialogu społecznego w tym przypadku zabrakło. Prezydent stwierdza, że nastąpił brak realizacji w procesie legislacyjnym przewidzianych przepisami prawa obowiązków zasięgnięcia opinii Rady Dialogu Społecznego, związków zawodowych i organizacji pracodawców w sposób umożliwiający tym podmiotom realne zajęcia stanowiska w sprawie. Wnioskodawca uznaje możliwość ograniczenia prawa do dialogu w toku prac legislacyjnych w celu zapewnienia ochrony innym, ważnym wartościom konstytucyjnym. Twierdzi jednak, że w przypadku ustawy nowelizującej takiego wskazania nie było.

Jeżeli chodzi o przebieg procesu legislacyjnego, to można go następująco przedstawić. Rządowy etap prac nad projektem ustawy nowelizującej rozpoczął się 25 października 2017 r. Dzień później przystąpiono do opiniowania projektu. Do przedstawicieli pracodawców, związków zawodowych oraz do Rady Dialogu Społecznego zostały skierowane pisma od ministra rodziny, pracy i polityki społecznej z prośbą o sporządzenie opinii do ustawy nowelizującej w ciągu 21 dni od jej otrzymania. Termin na wyrażenie opinii został, zgodnie z przepisami ustawy skrócony z 30 do 21 dni ze względu na ważny interes społeczny. W treści pism uzasadniono to m.in. tym, że skrócenie terminu wynika z potrzeby pilnego procedowania, ponieważ projekt dotyczy kwestii fiskalnych i podatkowych, a jego przewidywane wejście w życie miało nastąpić dnia 1 stycznia 2018 r. Zadeklarowano również, że wszelkie uwagi i opinie strony społecznej zostaną rozpatrzone i uwzględnione w trakcie prac parlamentarnych.

Dnia 31 października 2017 r. projekt ustawy został przedstawiony Sejmowi przez prezesa Rady Ministrów. 6 listopada projekt został skierowany do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu, które odbyło się 9 listopada. Projekt trafił następnie do dalszych prac w Komisji Polityki Społecznej i Rodziny. Po zakończeniu prac Komisji, w czasie 52. posiedzenia Sejmu odbyło się drugie czytanie projektu ustawy nowelizującej. Sejm skierował ponownie projekt ustawy do Komisji, która przyjęła większość zgłoszonych poprawek. Na tym samym posiedzeniu Sejmu, w dniu 24 listopada 2017 r., odbyło się głosowanie nad całością projektu ustawy nowelizującej.

Ustawa trafiła do Senatu i w dniu 7 grudnia 2017 r. podjął on uchwałę w sprawie ustawy nowelizującej i zgłosił do niej poprawki. Ustawa została ponownie skierowana do Komisji, która w dniu 12 grudnia 2017 złożyła sprawozdanie. 15 grudnia 2017 r. Sejm przyjął poprawki do ustawy nowelizującej zaproponowane w uchwale Senatu, przede wszystkim o rok przesuwając termin jej wejścia w życie.

W trakcie prac nad ustawą nowelizującą nie wszystkie z zaproszonych do przedstawienia opinii organizacji wypowiedziały się na jej temat. Niektóre z nich sformułowały negatywne oceny dotyczące szybkiego prowadzenia prac, m.in. Konfederacja Lewiatan. Organizacje te podnosiły także zarzut obrazy procedur opiniowania projektu ustawy oraz nieprawidłowości w zakresie konsultacji społecznych projektu.

Uchwalona ustawa nowelizująca, w brzmieniu uwzględniającym poprawki Senatu, trafiła do Prezydenta RP, który 4 stycznia 2018 r. skierował ją do Trybunału Konstytucyjnego.

Jeżeli chodzi o wzorce kontroli, to konstytucyjne warunki dotyczące procedury stanowienia ustaw zostały uregulowane w art. 118–123 ustawy zasadniczej. W praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego jest ugruntowane stanowisko, że naruszenie każdego z nich stanowił samodzielną podstawę oceny z punktu widzenia zarzutów naruszenia procedury legislacyjnej.

Nakaz zachowania trybu ustawodawczego wywieść można samodzielnie z art. 2 konstytucji, z wyrażonych w tym przepisie zasad: legalizmu i poprawnej, prawidłowej legislacji. W jednym z wyroków TK stwierdził, że niektóre elementy trybu prawodawczego mają fundamentalne znaczenie z punktu widzenia zasad demokratycznego prawodawstwa i decydują o niezgodności z art. 2 konstytucji. W przypadku działań władczych, polegających na uchwalaniu ustaw, zasadnicze podstawy prawne tworzą przepisy rangi konstytucyjnej określające kompetencje organów uczestniczących w procesie ustawodawczym oraz tryb ustawodawczy. Wszelkie naruszenie kompetencji czy uchybienia proceduralne w stanowieniu ustaw, w zakresie norm rangi konstytucyjnej, muszą być oceniane tak samo, jak niezgodność treści stanowionych przepisów z normami rangi konstytucyjnej. Stanowią one podstawę do orzeczenia niekonstytucyjności tak uchwalonego aktu.

Jeżeli chodzi o art. 7 konstytucji, to nakazuje on organom władzy publicznej działanie na podstawie i w granicach prawa. Kompetencji organów władzy publicznej nie wolno domniemywać ani też dokonywać wykładni rozszerzającej. Dochowanie trybu ustawodawczego unormowanego w przepisach konstytucji jest warunkiem dojścia ustawy do skutku.

Niezachowanie elementów procedury tworzenia prawa może być zawsze rozpatrywane w kategoriach jednoczesnego naruszenia art. 2 i art. 7 konstytucji. Przepisy konstytucyjne nie regulują procesu ustawodawczego w sposób całościowy. Konstytucja ustanawia jedynie zasady ogólne. Zgodnie z zasadą autonomii Sejmu i Senatu, kwestie szczegółowe zostały pozostawione do unormowania w regulaminach tych izb. Ponadto regulacje ustawowe również określają niektóre zagadnienia procedury legislacyjnej. Skutki niezachowania przepisów ustaw i regulaminu, które równocześnie nie stanowiły naruszenia elementów procedury uregulowanej w konstytucji, były wielokrotnie przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał badał, na ile te skutki są poważne i na ile mieszczą się one w szeroko rozumianych zasadach wyrażonych w konstytucji.

Wskazując na konkretne przepisy, które są kwestionowane, których respektowanie było kwestionowane, mówi się o art. 19 ustawy o związkach zawodowych. To są szczególne uprawnienia nadane związkom zawodowym w procesie legislacyjnym, które prze-

kazują reprezentatywnej organizacji związkowej prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. Celem konsultacji jest uzyskanie, już na etapie opracowywania aktu prawnego, opinii związku, wyjaśnienie rozbieżności poglądów i umożliwienie przyjęcia ewentualnych rozwiązań kompromisowych. Organy władzy i administracji rządowej oraz organy samorządu kierują te założenia oraz projekty aktów prawnych do odpowiednich władz statutowych związku, określając termin przedstawienia opinii, nie krótszy jednak niż 30 dni. Termin ten może zostać skrócony do 21 dni, co w tej sprawie miało miejsce.

Natomiast art. 16 ust. 1 ustawy o organizacjach pracodawców przyznaje z kolei reprezentatywnej organizacji pracodawców prawo do opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie praw i interesów związków pracodawców. Rozwiązanie w zakresie konsultacji jest analogiczne, jak w ustawie o związkach zawodowych.

Podobnie jest w przypadku Rady Dialogu Społecznego, tj. art. 5–7. Obligują one Radę Ministrów i jej członków do kierowania do opiniowania przez Radę Dialogu Społecznego projektów ustaw i projektów innych aktów prawnych, m.in. w sprawach warunków rozwoju społeczno-gospodarczego. Termin na wyrażenie opinii wynosi 30 dni. W razie konieczności skrócenia terminu ze względu na ważny interes publiczny może to być 21 dni.

Mimo że kompetencja opiniodawcza organizacji zrzeszających pracowników oraz organizacji zrzeszających pracodawców nie została wyrażona wprost w przepisach konstytucji, ich pozycja ustrojowa ma swoje silne umocowanie konstytucyjne. Te organizacje mają podstawę funkcjonowania zapisaną w konstytucji. Inaczej jest w przypadku Rady Dialogu Społecznego, która się w konstytucji nie pojawia.

Jeżeli chodzi o analizę zgodności, to zgodnie z art. 68 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, orzekając w sprawie zgodności aktu normatywnego z konstytucją Trybunał bada zarówno treść takiego aktu lub umowy, jak też kompetencję oraz dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu lub do zawarcia i ratyfikacji umowy. Wypowiadając się na ten temat, Trybunał dokonał pewnego zróżnicowania wagi tych wymogów konstytucyjnych i ustawowych. O ile w przypadku kontroli materialnej orzeczenie przez TK o zgodności ustawy z konstytucją polega na porównaniu treści normy kwestionowanej z wzorcem konstytucyjnym, o tyle w przypadku kontroli proceduralnej jej przedmiotem staje się czynność prawodawcza, zaś punktem odniesienia reguły, które wyznaczają sposób jej dokonania. Reguły te mogą być zawarte zarówno w aktach ustawowych, jak i w konstytucji.

Przedmiotem regulacji ustawowej są kwestie dotyczące udziału podmiotów zewnętrznych w procesie stanowienia ustaw, podmiotów uprawnionych w tym zakresie. Jak podnosi TK, o ile naruszenie w toku procesu ustawodawczego norm zawartych w konstytucji jest wystarczającą przesłanką do orzeczenia niekonstytucyjności ustawy, o tyle naruszenie norm ustawowych i regulaminowych nie zawsze rodzi taki skutek prawny. Naruszenie tych ostatnich norm przesądza o niekonstytucyjności ustawy tylko wówczas, gdy wpływa na realizację konstytucyjnych warunków procesu ustawodawczego, podważając demokratyczne standardy stanowienia prawa wynikające z zasady państwa prawnego, czyli np. nagminność i powtarzalność naruszeń.

Trybunał zróżnicował również znaczenie wymogów zawartych w regulacjach procedur prawodawczych. Stwierdził, że nie można przyjmować, że każde naruszenie przepisów proceduralnych stanowi podstawę do stwierdzenia niekonstytucyjności aktu normatywnego i prowadzi do utraty przez dany akt mocy obowiązującej. Tym samym w orzecznictwie TK pojawia się takie uwarunkowanie, według których należy wyróżnić regulacje dotyczące istotnych elementów procedury prawodawczej. Z drugiej strony istnieją regulacje o mniejszym ciężarze gatunkowym. Naruszenie regulacji dotyczących spraw mniej istotnych dla procesu legislacyjnego nie może stanowić podstawy do uznania niekonstytucyjności.

Należy też wskazać, że kontrola formalna, dotycząca przestrzegania kompetencji i procedury właściwej do uchwalenia aktu normatywnego, ma odmienny charakter od kontroli materialnej. Po pierwsze, stwierdzenie uchybienia formalnego stanowi samodzielną przesłankę uznania za niekonstytucyjny całego badanego aktu normatywnego. Po drugie, może być przeprowadzana przez Trybunał Konstytucyjny również z urzędu.

Dokonując kontroli proceduralnej TK najpierw ocenia czynność prawodawczą pod kątem dochowania reguł wymaganych dla jej dokonania, a następnie – w razie ustalenia niedochowania tych reguł – ustala znaczenie takiego naruszenia dla oceny konstytucyjności ustawy.

Nie można kwestionować, że projekt ustawy nowelizującej trafił do pierwszego czytania przed upływem terminów wyznaczonych organizacjom społecznym na sporządzenie opinii na podstawie art. 19 ust. 2 u.z.z., art. 16 ust. 2 u.o.p. i art. 5 ust. 4 u.R.D.S. Jednocześnie jednak wskazuje się, że pluralizm procesu stanowienia prawa został zachowany, m.in. poprzez umożliwienie partnerom społecznym udziału i prawa zabrania głosu w ramach prac Komisji. Sam wnioskodawca przyznaje, że ich przedstawiciele zostali zaproszeni na posiedzenie Komisji.

W doktrynie prawa pracy ten tryb konsultacji w ramach związków zawodowych ma dość wysoką rangę. Naruszenie wymogu skierowania do zaopiniowania przez związki zawodowe projektu ustawy jest równoznaczne z naruszeniem wymaganego ustawowego trybu uchwalania ustaw, ale nie zawsze, tak jak Trybunał to zróżnicował, konstytucyjnego. Nie oznacza to, że intensywność tej kontroli musi być identyczna we wszystkich przypadkach. Trybunał ma obowiązek badać dochowanie przede wszystkim tych elementów procedury stanowienia prawa, które zostały uregulowane na poziomie konstytucyjnym. Niezależnie od zakresu zarzutów jest to obowiązkiem TK. W wyroku z 1998 r. Trybunał zauważył, że kilkakrotnie już badał dochowywanie procedur opiniodawczych w odniesieniu do związków zawodowych, przy czym nigdy nie stwierdzał, że doprowadziły one do naruszenia odpowiednich przepisów.

Przechodząc do meritum stanowiska, Trybunał wskazał, że istota konsultacji ze związkami zawodowymi projektów i założeń aktów normatywnych wyraża się w umożliwieniu związkom zawodowym wyrażenia ich stanowiska co do proponowanych rozwiązań prawnych. W rozpatrywanej sprawie możliwość taka – choć w znacznie ograniczonym wymiarze czasowym – zaistniała. Z podobną sytuacją mamy do czynienia w niniejszej sprawie. Organizacje społeczne, mimo iż miały zaledwie kilka dni na przedstawienie swojego stanowiska, skorzystały z tego prawa. Wiele z tych organizacji przedłożyło stosowne opinie.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że szczególna sytuacja związana z koniecznością przedstawienia przez rząd projektu ustawy budżetowej może usprawiedliwiać, w znacznym stopniu, niepełne dochowanie trybu określonego w tym przepisie. W niniejszej sprawie należy również wziąć pod uwagę to, iż rząd przygotowywał projekt ustawy nowelizującej, o treści rzutującej na kwestie fiskalne i podatkowe, której wejście w życie planowano pierwotnie na 1 stycznia 2018 r.

Można stwierdzić, co znajduje potwierdzenie w orzecznictwie TK, że stworzenie stabilnego systemu emerytalno-rentowego w warunkach niekorzystnych trendów demograficznych, prowadzących do wzrostu liczby świadczeniobiorców przy jednoczesnym spadku liczby osób płacących składki, stanowi uzasadnioną wartość konstytucyjną, która może uzasadniać odstąpienie od ścisłego przestrzegania terminów, ale z założeniem możliwości dania wypowiedzenia się. Priorytetowe jest dochowanie wartości konstytucyjnych i powinności rządu w zakresie reformowania systemu ubezpieczeń społecznych i zapewnienia możliwości pozyskiwania odpowiedniej wysokości składek.

Konkludując. Mając powyższe na względzie proponuje się, aby Sejm wniósł stwierdzenie, że ustawa z dnia 15 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych jest zgodna z art. 2, art. 7 i art. 59 ust. 2, w związku z art. 12 i art. 20 konstytucji. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Pan poseł Szarama, bardzo proszę.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy po wniesieniu poprawek Senatu ten projekt mógł być jeszcze konsultowany? Jak pan uważa? To nie dotyczy wprost tego stanowiska, ale mam takie pytanie.

Ekspert z BAS Karol Dobrzeniecki:

Panie pośle, może być zawsze konsultowany, ale wymogi ustawowe odnoszą się do etapu pracy nad projektem przed wniesieniem go do Sejmu. W tej sytuacji pierwotny moment wejścia ustawy w życie uzasadniał przyspieszenie prac nad tą ustawą. Senat wprowadził poprawkę, która ten termin oddalała o jeden rok, co zmieniało postać rzeczy. Myślę, że gdyby taka sytuacja miała miejsce wcześniej, to konsultacje wyglądały inaczej.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy, pana zdaniem, konsultacja po wniesieniu poprawek nie usuwałaby zarzutu niewystarczających konsultacji na etapie wstępnym?

Ekspert z BAS Karol Dobrzeniecki:

O konwalidacji nie można mówić w tym zakresie, ponieważ te terminy są ściśle określone. Natomiast realizacja wartości konstytucyjnej, mówimy tutaj o przestrzeganiu praworządności, została uwzględniona, między innymi przez to, że poprawki strony społecznej były analizowane w czasie prac Sejmu, jak też przez to, że przedstawiciele organizacji społecznych byli zaproszeni na posiedzenie Komisji i wypowiadali się w tej sprawie.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Jeżeli chodzi o ten zarzut, to dotyczy on niewystarczających konsultacji na etapie projektu i prac rządowych, przed wniesieniem do Sejmu. Tego dotyczą te terminy. Natomiast konsultacje, które odbywają się w Sejmie, już się w tych ramach nie mieszczą, chodzi o konsultowanie projektu na etapie rządowym.

Ekspert z BAS Karol Dobrzeniecki:

W cytowanym orzecznictwie TK wskazuje, że najważniejsze jest to, żeby dać szanse organizacjom społecznym i wystąpić do nich w tej sprawie. Jeżeli większość organizacji, mimo krótkiego terminu zdążyła, to znaczy, że minimalny wymóg konstytucyjny został wypełniony.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Poseł Jerzy Jachnik, bardzo proszę.

Poseł Jerzy Jachnik (Kukiz15):

Panie przewodniczący, panie mecenasie, nie bardzo zgadzam się z pana stanowiskiem. Jestem bliższy stanowisku reprezentowanemu – rzadko mi się to zdarza – przez prokuratora generalnego, który częściowo uznaje tę ustawę za zgodną z Konstytucją, a częściowo nie. Jest tak z prostego względu, otóż pan prezydent zwrócił się do TK nie o ocenę merytoryczną projektu, ale o skontrolowanie prawidłowości procesu legislacyjnego w zakresie opiniowania projektu. To jest bardzo ważne sformułowanie, bo państwo dobrze wiecie o tym, że sposób legislacji w Sejmie pozostawia dużo do życzenia – sposób konsultacji, zapraszanie organizacji, jakości stosowania prawa. Pan prezydent, kwestionując tę ustawę, właśnie na to zwraca uwagę. Dlatego wydaje mi się, że przygotowany projekt stanowiska idzie za daleko. Wydaje mi się, że jeżeli chodzi o art. 2 i 7 konstytucji, to ustawa jest z nimi zgodna, natomiast, jeżeli chodzi o art. 59 ust. 2 – to nie.

Zwracam uwagę, że powinno być wytyczną dla przyszłych prac Sejmu, żeby przestać produkować dużą liczbę ustaw, które później są poprawiane. Może się to wydaje mało ważne, ale ocena tego jest bardzo ważna, co do przyszłości legislacji w Sejmie. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Pan poseł Protasiewicz, bardzo proszę.

Poseł Jacek Protasiewicz (PSL-UED):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo. Podzielam opinię pana posła Jachnika. Rzeczywiście, mamy do czynienia w bardzo wielu przypadkach, również w przypadku tej ustawy, z naruszeniem zasady starannej i poprawnej legislacji. Poprawnej zwłaszcza w kwestii przepisów prawa, które dotyczą szerokiej grupy zawodowej. Dlatego również nie jestem w stanie poprzeć zaproponowanego stanowiska Komisji, jakoby te przepisy były zgodne z konstytucją. Będę głosował przeciw.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Czy są jeszcze jakieś głosy? Nie słyszę. Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem przedstawionego projektu stanowiska? (12) Kto jest przeciw? (9) Kto się wstrzymał? (1)

Stwierdzam, że Komisja przyjęła projekt stanowiska. Dziękuję bardzo, ten punkt zamykamy.

Przystępujemy do rozpoznania sprawy o sygnaturze akt: K 1/18. Proszę przedstawicielkę BAS o jej zreferowanie. Proszę bardzo.

Ekspert z BAS Jolanta Bucińska:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo. Sprawa o sygnaturze akt K 1/18 została wszczęta przez Prezydenta RP wnioskiem z 14 lutego 2018 roku. Wniosek dotyczy ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.

Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie są: art. 1 pkt 1 lit. a), tiret trzecie, ustawy w części obejmującej wyrazy „ukraińskich nacjonalistów"; art. 2a ustawy w części obejmującej wyrazy „ukraińskich nacjonalistów" oraz wyrazy „Małopolski Wschodniej" oraz art. 55a ustawy o IPN.

Kwestionowane przepisy uzyskały obowiązujące brzmienie ustawą nowelizującą z dnia 26 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, ustawy o grobach i cmentarzach wojennych, ustawy o muzeach oraz ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary.

Art. 1 pkt 1 lit. a) ustawy o IPN ma następujące brzmienie:

„Ustawa reguluje:

1) ewidencjonowanie, gromadzenie, przechowywanie, opracowywanie, zabezpieczenie, udostępnianie i publikowanie dokumentów organów bezpieczeństwa państwa, wytworzonych oraz gromadzonych od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r., a także organów bezpieczeństwa Trzeciej Rzeszy Niemieckiej i Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, dotyczących:

a) popełnionych na osobach narodowości polskiej lub obywatelach polskich innych narodowości w okresie od dnia 8 listopada 1917 r. do dnia 31 lipca 1990 r.:

– zbrodni nazistowskich,

– zbrodni komunistycznych,

– zbrodni ukraińskich nacjonalistów i członków ukraińskich formacji kolaborujących z Trzecią Rzeszą Niemiecką,

– innych przestępstw stanowiących zbrodnie przeciwko pokojowi, ludzkości lub zbrodnie wojenne".

Zmiana w tym zakresie poszerza odpowiedzialność za tzw. przestępstwo negacjonizmu, które zostało określone w art. 55 ustawy o IPN, zgodnie z którym: „Kto publicznie i wbrew faktom zaprzecza zbrodniom, o których mowa w art. 1 pkt 1, podlega grzywnie lub karze pozbawienia wolności do lat 3".

Z kolei skarżony art. 2a ustawy o IPN definiuje pojęcie zbrodni ukraińskich nacjonalistów i członków ukraińskich formacji kolaborujących z Trzecią Rzeszą Niemiecką. Zgodnie z nim, w rozumieniu ustawy są to czyny popełnione przez ukraińskich nacjonalistów w latach 1925–1950, polegające na stosowaniu przemocy, terroru lub innych form naruszania praw człowieka wobec jednostek lub grup ludności. Zbrodnią ukraińskich nacjonalistów i członków ukraińskich formacji kolaborujących z Trzecią Rzeszą Niemiecką jest również udział w eksterminacji ludności żydowskiej oraz ludobójstwie na obywatelach II Rzeczypospolitej na terenach Wołynia i Małopolski Wschodniej.

Trzeci przedmiot kontroli, czyli art. 55a ustawy o IPN brzmi:

„Kto publicznie i wbrew faktom przypisuje Narodowi Polskiemu lub Państwu Polskiemu odpowiedzialność lub współodpowiedzialność za popełnione przez III Rzeszę Niemiecką zbrodnie nazistowskie, określone w art. 6 Karty Międzynarodowego Trybunału Wojskowego załączonej do Porozumienia międzynarodowego w przedmiocie ścigania i karania głównych przestępców wojennych Osi Europejskiej, podpisanego w Londynie

dnia 8 sierpnia 1945 r., lub za inne przestępstwa stanowiące zbrodnie przeciwko pokojowi, ludzkości lub zbrodnie wojenne lub w inny sposób rażąco pomniejsza odpowiedzialność rzeczywistych sprawców tych zbrodni, podlega grzywnie lub karze pozbawienia wolności do lat 3. Wyrok jest podawany do publicznej wiadomości".

Kolejne ustępy art. 55a brzmią:

„Ust. 2. Jeżeli sprawca czynu określonego w ust. 1 działa nieumyślnie, podlega grzywnie lub karze ograniczenia wolności.

Ust. 3. Nie popełnia przestępstwa sprawca czynu zabronionego, określonego w ust. 1 i 2, jeżeli dopuścił się tego czynu w ramach działalności artystycznej lub naukowej".

Wnioskodawca zarzuca kwestionowanym przepisom sprzeczność z zasadą określoności przepisów karnych, ze względu na to, że zawierają nieprecyzyjne wyrażenia takie jak: „ukraińscy nacjonaliści", „Małopolska Wschodnia", „działalność artystyczna i naukowa", „przypisywanie zbrodni" oraz „rażąco pomniejsza", co jest sprzeczne z wolnością wypowiedzi. Ponadto wnosi o stwierdzenie niezgodności z zasadą proporcjonalności ze względu na zbyt wysoką sankcję za przestępstwa z art. 55a ustawy o IPN.

Wzorcami kontroli w przedmiotowej sprawie jest art. 42 ust. 1, w związku z art. 2 oraz art. 31 ust. 3, a także art. 54 ust. 1, w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji.

W projekcie stanowiska proponujemy następujące stwierdzenie: art. 1 pkt 1 lit. a), tiret trzecie, ustawy o IPN w części obejmującej wyrazy „ukraińskich nacjonalistów" jest zgodny z art. 42 ust. 1, w związku z art. 2 oraz art. 31 ust. 3 konstytucji; art. 2a ustawy o IPN w części obejmującej wyrazy „ukraińskich nacjonalistów" oraz wyrazy „Małopolski Wschodniej" jest zgodny z art. 42 ust. 1, w związku z art. 2 oraz art. 31 ust. 3 konstytucji; art. 55a ustawy o IPN jest zgodny z art. 42 ust. 1, w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3, a także jest zgodny z art. 54 ust. 1, w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji.

Jakie argumenty przemawiają za przyjęciem takiego stanowiska? Odnoszę się do pierwszego zarzutu wnioskodawcy, który dotyczy zgodności z zasadą określoności przepisów karnych z art. 55a ustawy o IPN. Artykuł ten penalizuje „publiczne i wbrew faktom przypisuje Narodowi Polskiemu lub Państwu Polskiemu odpowiedzialność lub współodpowiedzialność za popełnione przez III Rzeszę Niemiecką zbrodnie nazistowskie lub za inne przestępstwa stanowiące zbrodnie przeciwko pokojowi, ludzkości lub zbrodnie wojenne lub w inny sposób rażąco pomniejsza odpowiedzialność rzeczywistych sprawców tych zbrodni".

Nie można zgodzić się z wnioskodawcą, że zawarta w tym przepisie norma prawna uniemożliwia przypisanie odpowiedzialności za zbrodnie, o których mowa w tym artykule. Zasada określoności nie wymaga bowiem, aby ustawowe określenie czynu zabronionego polegało na tworzeniu ustawowego katalogu faktycznych zachowań wypełniających znamiona tego przestępstwa lub też na określeniu każdego możliwego sposobu realizacji ustawowych znamion czynu. Wątpliwości konstytucyjnych nie powinno wywoływać posłużenie się przez ustawodawcę w art. 55a ust. 1 znamieniem „przypisuje", na określenie czynności sprawczych. Mimo, iż pojęcie to nie zostało zdefiniowane w ustawie o IPN, ani w Kodeksie karnym, nie oznacza, że nie jest możliwe ustalenie jego zakresu.

Zgodnie z wykładnią językową „przypisywać" oznacza uznać kogoś za sprawcę, za przyczynę czegoś uznać, że ktoś odznacza się jakimiś cechami. Na gruncie art. 55a ustawy o IPN „przypisywanie" oznacza, że sprawca uznaje, że naród polski lub Państwo Polskie popełniło zbrodnie określone w tym artykule. Przy czym naród polski rozumiany jest jako określona zbiorowość stanowiąca całość, a Państwo Polskie również pojmowane jest jako zorganizowana całość. Zatem, odpowiedzialność karna będzie dotyczyła obciążania narodu polskiego, Państwa Polskiego, a nie konkretnych Polaków, którzy dopuścili się zbrodni określonych w art. 55a ustawy o IPN. Czynność „przypisywania" odnosi się do działań podejmowanych publicznie, czyli w sposób jawny i podejmowanych wbrew faktom. Faktami będą tylko te zbrodnie, których zaistnienie na przestrzeni długiego czasu potwierdziły liczne dowody, a ich sprawstwo nie budzi wątpliwości. Taka sama konstrukcja została użyta również w art. 55 ustawy o IPN. Nie będą zatem faktami zdarzenia, które w chwili danego czynu nie zostały w sposób wiarygodny ustalone lub ustalenia co do nich są wątpliwe, kwestionowane lub oparte na niepewnych źródłach. Nie występuje wówczas element warunkujący odpowiedzialność karną z art. 55a.

Zarzut naruszenia zasady określoności przepisów karnych wnioskodawca formułuje również w odniesieniu do penalizowanych czynów, polegających na „rażącym" pomniejszaniu odpowiedzialności rzeczywistych sprawców zbrodni, określonych w art. 55a ustawy o IPN. Pomniejszanie zbrodni musi się dokonywać w inny sposób niż przypisywanie ich narodowi polskiemu lub Państwu Polskiemu.

Niewątpliwie ustawodawca posłużył się zwrotem niedookreślonym i ocennym, który nie jest jednak obcy językowi prawnemu. Jako przykład można podać ratyfikowany przez Polskę Protokół dodatkowy do Konwencji Rady Europy o cyberprzestępczości, dotyczący penalizacji czynów o charakterze rasistowskim lub ksenofobicznym popełnionych przy użyciu systemów komputerowych, z 28 stycznia 2003 r. W nim również jest mowa o poważnym umniejszaniu znaczenia zbrodni ludobójstwa oraz zbrodni przeciwko ludzkości.

Podobne ujęcie znajdujemy w decyzji ramowej Rady 2008/913 z 2008 r., dotyczącej zwalczania pewnych form oraz przejawów rasizmu i ksenofobii za pomocą środków prawnokarnych. Również tam jest mowa o rażącym pomniejszaniu zbrodni przeciwko pokojowi, zbrodni wojennych i zbrodni przeciwko ludzkości. Wyrażenie „rażąco" jest także znane prawu karnemu w odniesieniu do „rażącego naruszenia porządku prawnego".

Zatem, na gruncie art. 55a ustawy o IPN należy przyjąć, że odpowiedzialność ponosi ten, kto drastycznie, w sposób bezpodstawny, wyraźny, rozpoznawalny dla przeciętnego odbiorcy, minimalizuje zamiar lub skalę wymienionych w nim zbrodni.

Kolejny zarzut odnosi się do kontratypu działalności artystycznej i naukowej. Zakres wolności działalności artystycznej i naukowej, o której mowa w art. 55a., należy odczytywać w kontekście wolności działalności twórczej i naukowej, uregulowanej w art. 73 konstytucji. Wynika z niego bardzo szerokie ujęcie działalności twórczej i badań naukowych. Biorąc pod uwagę to, że ograniczenie działalności twórczej i badań naukowych musi spełniać przesłanki określone w art. 31. ust. 3 konstytucji, zawężenie ich rozumienia w art. 55 ustawy o IPN nie spełniałoby wymogu profesjonalności. Zatem, stworzone zostały bardzo szerokie ramy dla tego kontratypu, dla wyłączenia odpowiedzialności karnej w art. 55a ust. 3.

Reasumując zarzuty, które dotyczą zasady określoności przepisów prawa, należy stwierdzić, iż ustalenie znaczenia użytych przez ustawodawcę pojęć, pomimo braku definicji legalnych, nie powinno rodzić, w opinii Sejmu, poważnych trudności organów stosujących prawo. Istnieje bowiem możliwość określenia zachowań, dla których pole kryminalizacji wyznacza art. 55a ustawy o IPN, co pozwala uznać, że kwestionowany przepis nie narusza art. 2, art. 42 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 konstytucji w zakresie zasady określoności przepisu karnego.

Nie można również podzielić zarzutu wnioskodawcy dotyczącego proporcjonalności, z uwagi na nadmiernie surową sankcję przewidzianą w art. 55a ustawy o IPN. Należy zauważyć, że wysokość kary za przestępstwo z art. 55 ustawy o IPN nawiązuje do wysokości kary z art. 133 k.k., w którym wartość dobra chronionego jest porównywalna. Ustawodawca wykazuje zatem konsekwencję w określaniu wysokości sankcji karnej. Ponadto, dolegliwość kary przewidzianej w art. 55a jest uzależniona od stopnia szkodliwości czynu. Daje to pewną elastyczność w kwestii orzekania kary, ponieważ jest to kara grzywny lub kara pozbawienia wolności do lat trzech. Istnieją ponadto pewne instrumenty prawa karnego pozwalające na modyfikację kary. W tej kwestii można wskazać na art. 37a, art. 59 i art. 66 k.k. Natomiast, jeżeli chodzi o ten zarzut, to należy wskazać, że zagrożenie karą za przestępstwo, o którym mowa w art. 55a, nie odbiega znacząco od pewnych międzynarodowych standardów penalizacji podobnych typów zachowań. W świetle powyższych ustaleń należy stwierdzić, że sankcja zastosowana w art. 55a ustawy o IPN nie narusza zasady proporcjonalności wynikającej z art. 42 ust. 1, w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji.

Kolejny zarzut dotyczy naruszenia zasady wolności wyrażania poglądów. Po pierwsze, ustalenia poczynione podczas analizy pierwszego zarzutu pozwalają stwierdzić, że pojęcia użyte dla określenia strony przedmiotowej przestępstwa, opisanego w art. 55a ustawy o IPN, nie naruszają wymogu dostatecznej określoności regulacji prawnej i tym samym nie wpływają negatywnie na swobodę wyrażania poglądów. Podobnie za nieuzasadniony należy uznać zarzuty wnioskodawcy dotyczące nadmiernej i nieproporcjonalnej

ingerencji w wolność wypowiedzi. Ograniczenia nakładane przez art. 55a ustawy o IPN stanowią proporcjonalne ograniczenie wyrażania poglądów. Uwzględniają z jednej strony wartość dobra chronionego, jakim jest godność narodowa i państwowa, jak również społeczną szkodliwość naruszenia tego dobra. Penalizacja nie ma charakteru bezwzględnego. Ustawodawca wyłącza z zakresu bezprawności działania podejmowane w ramach aktywności artystycznej czy naukowej.

Odnoszę się do trzeciego zarzutu, dotyczącego art. 1 pkt 1 lit. a) ustawy o IPN, który poszerza zakres przedmiotowy tzw. przestępstwa negacjonizmu, uregulowanego w art. 55a ustawy o IPN. To przestępstwo polega na publicznym i wbrew faktom zaprzeczaniu zbrodniom, wskazanym w art. 1 pkt 1 ustawy o IPN. W powołanym przepisie mowa jest o czterech kategoriach zbrodni: nazistowskich, komunistycznych, ukraińskich nacjonalistów i członków ukraińskich formacji kolaborujących z III Rzeszą Niemiecką oraz innych przestępstw stanowiących zbrodnie przeciwko pokojowi, ludzkości lub zbrodnie wojenne.

Zbrodnie ukraińskich nacjonalistów i członków ukraińskich formacji kolaborujących z III Rzeszą Niemiecką zostały zdefiniowane w art. 2a ustawy o IPN jako czyny popełnione przez ukraińskich nacjonalistów w latach 1925–1950, polegające na stosowaniu przemocy, terroru lub innych form naruszania praw człowieka wobec jednostek lub grup ludności. Zbrodnią ukraińskich nacjonalistów i członków ukraińskich formacji kolaborujących z III Rzeszą Niemiecką jest również udział w eksterminacji ludności żydowskiej oraz ludobójstwie na obywatelach II Rzeczypospolitej na terenach Wołynia i Małopolski Wschodniej. Wątpliwości wnioskodawcy koncentrują się na użytych we wskazanych przepisach terminach „ukraińscy nacjonaliści" oraz „Małopolska Wschodnia".

Termin „Małopolska Wschodnia", to zgodnie z poglądami historyków obszar, który obejmował trzy województwa: lwowskie, stanisławowskie i tarnopolskie, utworzone na podstawie ustawy z dnia 3 grudnia 1920 r. Przykłady stosowania tego terminu można znaleźć w literaturze polskiego prawa administracyjnego, jak również w judykaturze Sądu Najwyższego w latach 1926–1938. Nazwy Małopolska Wschodnia używano też w wydawnictwach związanych z administracją państwową wydawanych przez instytucje związane z państwem, np. w dziedzinie turystyki, informacji gospodarczej, wojskowości i bezpieczeństwa państwa. Współcześnie pojęcie Małopolska Wschodnia było stosowane w orzecznictwie SN oraz wojewódzkich sądów administracyjnych w sprawach z zakresu uprawnień kombatanckich oraz świadczeń pieniężnych z tytułu pracy przymusowej. W związku z tym należy przyjąć, że ustawodawca, posługując się w art. 2 ustawy o IPN terminem Małopolska Wschodnia, spełnił wymóg dostatecznej określoności przepisów represyjnych, gdyż pojęcie to ma swoje ugruntowane znaczenie i obejmuje obszar trzech województw państwa polskiego sprzed wybuchu drugiej wojny światowej.

Natomiast pojęcie „ukraiński nacjonalista" oznacza osobę związaną z nacjonalizmem ukraińskim – ruchem politycznym powstałym w pierwszej połowie XIX wieku. Z ustaleń badaczy historii wynika, że realizacja założeń ideologii ukraińskiego nacjonalizmu doprowadziła na terenach Wołynia i Małopolski Wschodniej do czystek etnicznych, które mają charakter zbrodni ludobójstwa. Ukraińskim nacjonalistą, w rozumieniu art. 2a ustawy o IPN, będzie zatem osoba identyfikująca się z ideologią ukraińskiego nacjonalizmu oraz popełniająca czyny nią motywowane. Zbrodniami ukraińskich nacjonalistów, w kontekście kwestionowanego przepisu, będą natomiast czyny popełnione w latach 1925–1950, polegające na stosowaniu przemocy, terroru lub innych form naruszania praw człowieka wobec jednostek lub grup ludności, jak również udział w eksterminacji ludności żydowskiej oraz ludobójstwie na obywatelach II Rzeczypospolitej na terenach Wołynia i Małopolski Wschodniej, które były motywowane ideologią ukraińskiego nacjonalizmu.

Trzeba zauważyć, że ustawodawca w art. 55 reguluje odpowiedzialność karną za publiczne i wbrew faktom negowanie tych zbrodni. Używając pojęcia zbrodni dokonanych przez ukraińskich nacjonalistów, ustawodawca jest konsekwentny w stosowaniu tego nazewnictwa, na co wskazuje uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 lipca 2016 r. w sprawie oddania hołdu ofiarom ludobójstwa dokonanego przez nacjonalistów ukraińskich na obywatelach II Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1943–1945.

Należy zatem uznać, że niedookreśloność i nieostrość zaskarżonego wyrażenia „ukraiński nacjonalista" nie osiąga takiego stopnia, który należałoby uznać za niezgodny z zasadą określoności przepisów wyrażoną w art. 42 ust. 1 i art. 2 konstytucji. Znaczenie zaskarżonego wyrażenia może być bowiem ustalone przede wszystkim poprzez odwołanie się do znaczenia jakie miało ono w ujęciu historycznym.

W związku z tym wnosimy o uznanie, że kwestionowane przepisy są zgodne z art. 42 ust. 1, w związku z art. 2 oraz art. 31 ust. 3 konstytucji; jak też z art. 54 ust. 1, w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Czy są zgłoszenia? Pan poseł Witold Zembaczyński, bardzo proszę.

Poseł Witold Zembaczyński (N):

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, to stanowisko Sejmu to kpina. W jaki sposób Komisja Ustawodawcza ma odnieść się do tego stanowiska w sposób popierający, skoro w ewidentny, zupełnie namacalny, wręcz wyraźny sposób widzimy, że to stanowisko i art. 55 ustawy jest sprzeczny z konstytucją w zakresie, w którym pan prezydent wyraził swoje obawy. Żeby jednak przedstawić obraz sytuacji tego wniosku do TK, trzeba przedstawić chronologię wydarzeń.

Po pierwsze, mamy sformułowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości – żałuję, że nie mam dziś jego przedstawiciela, że Patryk Jaki nie poniósł tej odpowiedzialności, tego ciężaru, żeby dziś zmierzyć się z posłami i podyskutować o tym stuprocentowym skandalu na 100-lecie niepodległości, jaki nam zafundował. Ustawa trafia do Sejmu. Pomimo wielkich problemów zostaje pozytywnie przez Sejm rozpatrzona. Pan prezydent ją podpisuje. Czy to jest odpowiedzialne? Jest to, moim zdaniem, zupełnie sprzeczne z interesem państwa, z interesem publicznym. Ustawa zostaje skierowana do TK przez prezydenta.

Proszę zauważyć, w czym jest sedno problemu. To jest swojego rodzaju paranoja prawna, która została wprowadzona przez PiS.

Prawdopodobnie TK będzie dążył do tego, żeby wyrazić swoje strzeżenia do art. 55. Ale dzisiejsze posiedzenie Komisji, to stanowisko, które zapewne większość posłów z tej Komisji, czyli przedstawicieli PiS, będzie popierać, ma jedynie służyć zachowaniu dobrej twarzy PiS wobec tragedii międzynarodowej, która jest konsekwencją wprowadzenia tej ustawy. Ślepy upór PiS w sprawie tej ustawy i to stanowisko, to jest po prostu tytanowy rdzeń paranoi prawnej, którą tworzy ustawa o IPN. W jaki sposób, to stanowisko Sejmu, czyli stanowisko PiS, ma być wsparciem dla tych przepisów, skoro to jest tylko gra mająca na celu – tak podejrzewam – zmianę ustawy o IPN, ale przy wcześniejszym wykorzystaniu prezydenta, przy wykorzystaniu dzisiejszego posiedzenia Komisji Ustawodawczej do tego, żeby wejść w tę grę i zachować swoją twarz z pominięciem szerokich zastrzeżeń wobec ustawy. Przecież można tu przytaczać wiele przepisów, które, szczególnie w aspekcie art. 55, są w kontrze do konstytucyjnych wartości związanych np. z prawem do wyrażania poglądów, z prawem do pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, o czym mówi art. 54 ust. 1 konstytucji.

Podsumowując moje krytyczne stanowisko wobec tego stanowiska, zaznaczam wyraźnie – Nowoczesna nie będzie brała udziału w tej cynicznej grze, która prawdopodobnie ma na celi dążenie do zmiany tej ustawy, ale z zachowaniem tzw. twarzy PiS, czyli z zachowaniem narzędzia, jakie dostaje TK, który – o dziwo – ma szybko tę sprawę rozpatrzyć, a przecież miał je rozpatrywać w kolejności wpływu. Wyrażam swoje jak najbardziej krytyczne stanowisko i zwracam się do członków Komisji o jego wsparcie. Proszę o głosowanie przeciwko przyjęciu tego stanowiska, które ma być stanowiskiem Komisji. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Szkoda, że pan poseł się nie wsłuchał w uzasadnienie stanowiska, przedstawione przez panią mecenas, bo na jego poparcie padły merytoryczne argumenty. Oczywiście można się z nimi nie zgadzać, ale wtedy trzeba przytoczyć swoje merytoryczne argumenty przemawiające za konstytucyjnością lub niekonstytucyjnością kwestionowanych przepisów,

które prezydent poddaje w wątpliwość. Takiej dyskusji, panie pośle, bym oczekiwał, a nie politycznych tyrad, bo to jest dość nieeleganckie.

Poseł Witold Zembaczyński (N):

Panie przewodniczący, dziękuję za ten komentarz. Proszę bardzo, kwestia kontratypu, który wyłącza odpowiedzialność. Nieostry przepis powoduje, że ten kontratyp od razu jest nieskuteczny. To jest podstawowy merytoryczny zarzut wobec tego stanowiska.

Jeżeli chcą państwo więcej, to proszę bardzo, ale nie będę odbierał głosu innym przedstawicielom opozycji, którzy również chcą wesprzeć stanowisko, które wyraziłem. Dziękuję.

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

Tak się mówi, jak się nie ma argumentów.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Pani poseł, proszę zgłaszać się do zabrania głosu. Teraz pan poseł Jacek Protasiewicz, proszę bardzo.

Poseł Jacek Protasiewicz (PSL-UED):

Panie przewodniczący, zacznę od tego, że byłem jednym z 5 posłów, którzy głosowali przeciwko przyjęciu tej ustawy w grudniu. Stanowisko, z którym się zgadzałem, wyłożył – w bardzo krótkiej debacie sejmowej, szkoda, że tak krótkiej – pan poseł Niesiołowski. W tej debacie zwracaliśmy uwagę na dwa aspekty związane z przyjęciem tej ustawy, z proponowanymi przepisami, z którymi się nie zgadzaliśmy, i które, naszym zdaniem, będą skutkować negatywnie. Aczkolwiek nie przewidywaliśmy aż tak dramatycznie negatywnych skutków tej ustawy, jeżeli chodzi o wizerunek Polski.

Po pierwsze, mówiliśmy wyraźnie, że użyto w tej ustawie bardzo nieprecyzyjnych sformułowań, które w sytuacji, gdy pociągają sankcję karną, muszą budzić wątpliwości natury, dziś już wiemy, że konstytucyjnej. Wówczas uważaliśmy, że raczej natury moralno-prawnej – tak bym powiedział. Dlatego że jeżeli w jednej nowelizacji używamy z jednej strony szerokiego pojęcia „ukraińscy nacjonaliści" – pani mecenas próbowała to pojęcie precyzyjnie zdefiniować – a z drugiej strony „Naród Polski", to trzeba zapytać: Czy każdy zwolennik niezależnego państwa ukraińskiego jest stygmatyzowany jako osoba, która potencjalnie może być ścigana i osądzona?

Lepiej byłoby precyzyjnie sformułować ten przepis i wymienić organizacje, które brały udział w zbrodniach wojennych, w zbrodniach na ludności polskiej, na ludności żydowskiej, na cywilach, na terenie Małopolski Wschodniej. Akurat ten termin nie budzi naszych wątpliwości. A jednocześnie, kiedy mówimy o przypisywaniu narodowi polskiemu odpowiedzialności za zbrodnie, które wydarzyły się na okupowanych terenach RP, to trzeba w tym miejscu zadać pytanie: Czy chodzi o naród polski z wyłączeniem polskich antysemitów? Bo to, że polscy antysemici brali udział w zbrodniach na ludności żydowskiej zamieszkującej na terenach okupowanych, jest oczywistą oczywistością nie budzącą wątpliwości.

Drugi element, na który zwracał uwagę pan poseł Niesiołowski w swoim wystąpieniu, to jest art. 55 ust. 2, który wyraźnie mówi o precyzyjnie sformułowanych sankcjach – podlega karze ograniczenia wolności lub grzywny osoba, która nieumyślnie popełnia taką zbrodnię, czyli wypowiada takie zdanie. Byłbym w stanie zrozumieć, gdybyśmy mieli jasno i wyraźnie sprecyzowane, co oznacza przypisywanie zbrodni państwu polskiemu. Państwo polskie nie ponosi żadnej odpowiedzialności za zbrodnie, które miały miejsce na ludności żydowskiej na terenie okupowanej Polski. Gdy mówimy o tym, że ktoś umyślnie i świadomie przypisuje taką odpowiedzialność państwu polskiemu, to nawet byłbym w stanie zrozumieć te sankcje karne, ale przypisywanie sankcji karnej za nieumyślne użycie takiego sformułowania i to w postaci ograniczenia wolności, to naprawdę, naszym zdaniem – mówił o tym pan poseł Niesiołowski, czyli osoba, która za swoje poglądy była karana w czasach PRL – jest zbyt daleko idące.

Zwracaliśmy uwagę na to, że te nieprecyzyjne sformułowania będą skutkowały negatywnym wizerunkiem RP, co się zmaterializowało. Nie mam satysfakcji z tego, że w tej sprawie przewidywaliśmy, że ustawa będzie nieskuteczna. Już dziś widać, że jeżeli gdzieś pojawiają się sformułowania inkryminowane, jak chociażby w argentyńskich cza-

sopismach, to skuteczność państwa polskiego w egzekwowaniu odpowiedzialności jest po prostu żadna. To raczej skutkuje negatywnie na wizerunek skutecznej, sprawnej, wstającej z kolan Polski, a nie odwrotnie. Czy państwo jesteście, ci, którzy przygotowali to rozwiązanie, również za tym, żeby zrównać odpowiedzialność?

Druga kwestia, na którą chcę zwrócić uwagę, jest bardziej polityczna. Jest oczywiste, że mamy do czynienia ze źle przygotowanym rozwiązaniem prawnym. Potwierdza to w swoich wypowiedziach również Prezydent RP. Czytałem jego publiczną wypowiedź, wywiad, którego udzielił „Gazecie Prawnej". Jak rozumiem, wywiad był autoryzowany. Pan prezydent zwraca w nim uwagę na to, że był zaskoczony terminem, tempem i momentem, w którym ta ustawa została wprowadzona. Ale to zostawmy – mógł nie podpisywać tej ustawy i do tego fatalnego momentu historycznego mógł ręki nie przykładać.

Słusznie zwrócił uwagę pan poseł Zembaczyński, że to było najgorsze co mogło się Polsce przydarzyć, co mogliście państwo Polsce zafundować w 100-lecie niepodległości. Ten spektakl…

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Panie pośle, proszę się odnosić do meritum.

Poseł Jacek Protasiewicz (PSL-UED):

Nie są to uwagi do treści ustawy, ale do sposobu procedowania. Jednocześnie dyskutujemy, bo pan prezydent sformułował bardzo poważne zastrzeżenia do treści tej ustawy. Widać jaki taniec św. Wita odbywa się z waszej strony, z państwa strony, nad tą fatalną ustawą.

Dlatego raz jeszcze chcę powiedzieć, że na pewno nie jesteśmy w stanie zagłosować, mówię to w imieniu Klub PSL-UED, za tym stanowiskiem, które stwierdza, że żadne ze sformułowanych przez prezydenta zastrzeżeń dotyczących treści ustawy, nie potwierdzają, naszym zdaniem, niezgodności z konstytucją, bo potwierdzają.

Uważam absolutnie, że przepis o karaniu za nieumyślne „przestępstwo" jest sprzeczne z art. 31 ust. 2 i 3 konstytucji. To po pierwsze, a po drugie, najlepszym rozwiązaniem, dlatego będziemy głosować przeciwko temu stanowisku, jest wycofanie tej ustawy z obiegu prawnego i przystąpienie do jak najszybszej nowelizacji, przyjęcie prawa precyzyjnego i niebudzącego kontrowersji. To byłby największy prezent jaki moglibyście zrobić na 100-lecie niepodległości Polski. Dziękuję.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Panie przewodniczący, czy mogę *ad vocem*.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Panie pośle, nie, bo pan się jeszcze nie wypowiadał.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Ad vocem tego, co powiedział pan poseł Protasiewicz.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dobrze.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Pan poseł użył sformułowania, że polscy antysemici mordowali Żydów. To jest kompletna bzdura. Pan to powiedział umyślnie, czy nieumyślnie?

Poseł Jacek Protasiewicz (PSL-UED):

Świadomie i umyślnie, bo jestem przekonany, jest na to wiele dowodów, że polscy antysemici mordowali Żydów w czasie wojny i po jej zakończeniu.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Bzdura, myli pan antysemitów ze szmalcownikami.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Panie przewodniczący, proszę pilnować procedury w czasie posiedzenia Komisji.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Apeluję do posłów, którzy biorą udział w dyskusji, o to, aby mówili na temat, żeby nie powtarzać dyskusji, która mogła się odbyć na etapie prac legislacyjnych, szczególnie tych argumentów *stricte* politycznych, bo to nie ma nic do rzeczy. Kwestia skuteczności wizerunku Polski nie ma tutaj nic do rzeczy. W trakcie naszych dzisiejszych prac mówimy o zastrzeżeniach prezydenta do konkretnych tytułów ustawy, konkretnych zastrzeżeń i konkretnego stanowiska przedstawionego przez BAS.

Jeżeli można, to tak jak zawsze na posiedzeniu Komisji Ustawodawczej proszę o dyskusję merytoryczna bez ataków *ad personam*, bo zależy nam na przyjęciu dobrego stanowiska Sejmu.

Pan poseł Janusz Sanocki, bardzo proszę.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Też chcę do tego nawiązać. Nie oceniamy skuteczności i precyzyjności ustawy, bo rzeczywiście można mieć zastrzeżenia do wielu przepisów. Zapewne ten brak precyzji wielu przepisów stał się kanwą do międzynarodowej awantury na temat tej ustawy. W związku z tym mam wniosek, już pan poseł przede mną to mówił, żebyśmy nie galopowali na złamanie karku i więcej czasu poświęcili tej sprawie, bo potem mamy tzw. *esprit d'escalier*, czyli gdzieś tam na schodach przypomina się nam, że coś można było poprawić.

Dziś oceniamy konstytucyjność i chcę powiedzieć, że wywód pani mecenas był bardzo kompetentny, szeroki i nie ma tu żadnych podstaw do stwierdzenia niekonstytucyjności.

Panie pośle Zembaczyński, jesteśmy obaj z Opolszczyzny, pan kwestionuje, że ten przepis może być sprzeczny ze swobodą wypowiedzi, a przecież w naszym regionie wyrzucono z uniwersytetu dr Ratajczaka za to, że wypowiadał się na temat Oświęcimia. Został uznany za negacjonistę. Wtedy jakoś nie bronił pan swobody wypowiedzi. Widzi pan, jak pan mierzy podwójną miarą. Jeżeli chcemy swobody wypowiedzi, to zrewidujmy prawo o negacji Holocaustu. Davidowi Irwingowi nie pozwolono na wystawianie książek w Katowicach. Ratajczaka wywaliliście z uniwersytetu i umarł gdzieś w nędzy. Pan wtedy nie protestował, a teraz robi pan za Katona, obrońcę wolności i wypowiedzi.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Proszę nie używać argumentów *ad personam.*

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Chcę nawiązać do tego – tak jak pani z BAS wywiodła – że są oczywiste wzorce i nasza ustawa nawiązuje do tego co funkcjonuje w ochronie, ograniczając swobodę wypowiedzi, jeżeli chodzi o negowanie Holocaustu itd. W związku z tym nie wiem, dlaczego Polacy mają być potępiani jako naród, a nie jednostki, bo oczywiście pan poseł ma rację, że były mordy wykonywane przez antysemitów, również po wojnie. To jest oczywiste i nie ma co o tym mówić, ale to nie obciąża narodu jako całości, jako pewnego bytu ogólnego. To, że major Kuraś i jego żołnierze wystrzelali gdzieś tam Żydów, to jest zbrodnia i tego nie negujemy, ale nie obciąża to narodu jako całej nacji, bo nie poczuwamy się i potępiamy to. W związku z tym proszę, żeby oddzielić tę polityczna debatę, bo ona powinna się była dłużej toczyć na temat tej ustawy, ale teraz nie ma podstaw, żeby uznać, że to są przepisy niekonstytucyjne. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Pani poseł Krystyna Pawłowicz, bardzo proszę.

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

Odniosę się do tego, co powiedział, pan poseł Zembaczyński. Jak zwykle, bo to jest charakterystyka jego wypowiedzi, używał obelg, wyzwisk i haseł, można powiedzieć, o charakterze komunistycznym, o cynicznej grze itd. To są ogólniki, gołosłowne wypowiedzi, które w ogóle nie mają żadnego oparcia w faktach. Z tego powodu trudno z tym dyskutować. Pan poseł w ogóle nie odniósł się merytorycznie do tego, co przedstawiła nam pani mecenas.

Jeżeli chodzi o pana posła Protasiewicza, to pana oceny stanowiska i pana opinie, jak zwykle mają charakter histeryczny i są oparte na strachu i uległości. W pana wypowiedziach, również w odniesieniu do stanowiska, które będziemy za chwilę opiniować,

nie przedstawia pan w ogóle i nie reprezentuje podejścia z punktu widzenia ochrony interesów Polski. Pan szuka pretekstów bez konkretów. To co z nich przebija, to strach. Pan się boi, żeby nie zrobić krzywdy – komu? Żydom, agresorom – komu?

Proszę mi nie przeszkadzać, bo ja panu nie przeszkadzałam.

Natomiast, jeżeli chodzi o kolejne zastrzeżenia, które pan przedstawiał, o tym że definicje przedstawiane w ustawie o IPN są nieprecyzyjne i niejasne, to chcę przypomnieć, że nie można stworzyć prawnych definicji zjawisk wielowątkowych, a z takim zjawiskiem mamy tutaj do czynienia. O tym jest mowa w ustawie o zmianie ustawy o IPN. Nie da się w definicji prawnej ująć zjawisk wielowątkowych. Zadanie doprecyzowywania definicji prawnych należy do orzecznictwa, doskonale to wiemy. Proszę tam nie gadać.

Proszę sobie przypomnieć, bo to jest dobry wzór z mojej dziedziny, ustawę o działalności gospodarczej, a potem Prawo działalności gospodarczej. Były tak ogólnikowe, że dopiero w drodze orzecznictwa sądowego były doprecyzowywane. Dopiero na tej podstawie ulegały kolejnym przekształceniom.

Proszę wyjść z punktu widzenia państwa polskiego, któremu są czynione ogromne szkody. Dziś „Rzeczpospolita" pisze o 44 przypadkach oszczerczych wypowiedzi, między innymi w serialach BBC. Ta ustawa jest potrzebna.

Myślcie państwo interesami państwa polskiego, a nie strachem, uległością, podległością. Nie potraficie się z tego wyzwolić. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję. Pan poseł Brejza, proszę bardzo.

Poseł Krzysztof Brejza (PO):

Niepotrzebna była ta jazda personalna, pani poseł, zupełnie niepotrzebna. Od lat się różnimy w wielu sprawach i brakuje tu stanowiska Jarosława Kaczyńskiego, jest zaskakujące, że stracił kontrolę nad państwem.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Do rzeczy, panie pośle, do rzeczy.

Poseł Krzysztof Brejza (PO):

Był przeciwnikiem atakowania Żydów, co obserwujemy przez ostatnie miesiące.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Jeszcze raz apeluję, aby wrócić do projektu stanowiska. Pani poseł Pawłowicz mówiła o stanowisku. Polemizujmy na temat naszych stanowisk w sprawie przedstawionego projektu.

Poseł Krzysztof Brejza (PO):

Pan przewodniczący polemizuje z moim stanowiskiem, ale chyba nie polemizuje pan z tym, że prezes ma poglądy jakie ma…

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Proszę kontynuować.

Poseł Krzysztof Brejza (PO):

Art. 2 konstytucji stanowi, że przepisy powinny być z definicji…

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

Nie stanowi! Nie kłam!

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Pani poseł, bardzo proszę, będzie się pani mogła wypowiedzieć, zabierając głos *ad vocem*.

Poseł Witold Zembaczyński (N):

Panie przewodniczący, ja protestuję. Są granice dyskusji w parlamencie. Tak się nie prowadzi dyskusji.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Trzymajmy się procedury. Nie przerywajmy sobie. Każdy może wziąć udział w dyskusji, ponownie zabrać głos w sposób całkowicie nieskrępowany. Proszę tylko występować merytorycznie. Proszę bardzo, pan poseł Brejza.

Poseł Krzysztof Brejza (PO):

Z orzecznictwa TK wynika, że przepisy prawa karnego powinny być stanowione w ten sposób, aby ich interpretacja dawała jasne i precyzyjne rozwiązania, nie mogą być stanowione przepisy o rozumieniu wielorakim i niejasnym. Nie ma tu jasnych definicji, np. czym jest działalność artystyczna lub naukowa.

Wreszcie najpoważniejsze zastrzeżenie, poruszone wcześniej przez posła Protasiewicza, czyli karanie działań nieumyślnych. Tak dobrego prawa, szczególnie prawa, które zakłada sankcję karną, się nie tworzy. My chcieliśmy, jako Platforma Obywatelska, pomóc państwu na etapie prac senackich i zgłosiliśmy poprawkę. Ta ręka została przez państwo odrzucona. Mamy bronić kierunku myślenia prezydenta Dudy? Dobrze, będziemy bronić. To prezydent Duda ma zastrzeżenia do tej ustawy, to on mówi, że jest to ustawa, która budzi wątpliwości co do wolności głoszenia poglądów, co do określoności przepisów prawa – art. 42 konstytucji. To jest bubel legislacyjny, potworek legislacyjny, który zdążył zdruzgotać wizerunek Polski na całej kuli ziemskiej. Apeluję do państwa, żebyście nie kontynuowali druzgotania wizerunku Polski, bo to jest sprzeczne z interesem naszego narodu.

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

Mogę *ad vocem*, panie przewodniczący?

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Nie, nie na tym etapie. Będzie druga tura i wtedy. Pan poseł Święcicki, bardzo proszę.

Poseł Marcin Święcicki (PO) – spoza składu Komisji:

Konstytucja jest dokumentem dość lapidarnym i podlega różnym interpretacjom. Sami mieliśmy wiele takich przykładów, że interpretacja konstytucji podlegała bardzo szerokim dyskusjom. Czy to kwestia OFE, czy sądownictwa, czy TK, czy wiele innych spraw. W tym przypadku pan prezydent, po podpisaniu ustawy, zwrócił uwagę na wiele wątpliwości, jakie w niej są. Była już o tym mowa, że nie ma prawnej definicji działalności naukowej, nie ma prawnej definicji działalności artystycznej, naród polski też nie jest osobowością prawną i też nie jest dokładnie zdefiniowany. Czy wystarczy, że ktoś powie Polacy, czy też musi powiedzieć naród polski. Gdzie to się kończy? Zwróćmy uwagę na słowo „przypisanie”, które też nie jest ścisłe. Mówi o popełnianiu przestępstwa za granicą, gdzie dane prawo nie obowiązuje.

Wreszcie zasadnicza sprawa, czyli wolność wypowiedzi. Jest ona w konstytucji zagwarantowana i w demokratycznym państwie może być ograniczania tylko wyjątkowo, np. dla obrony jego bezpieczeństwa czy porządku publicznego.

Wszystkie te, bardzo poważne wątpliwości pana prezydenta, zostały tutaj podniesione i Sejm ma teraz szansę, aby zadziałać po tym wszystkim, co się stało na świecie, po tej olbrzymiej dyskusji, której nie byliśmy do końca świadomi przed uchwaleniem tej ustawy. Mamy szansę wesprzeć te wątpliwości pana prezydenta i dać ważny sygnał TK. Po to procedura ta przewiduje opiniowanie przez Komisję Ustawodawczą Sejmu, żeby taki sygnał można było posłać Trybunałowi Konstytucyjnemu, żeby można było powiedzieć, że podzielamy wątpliwości pana prezydenta. To nie znaczy, że Sejm traci nad tym kontrolę, bo jeżeli Trybunał zakwestionuje te artykuły, na które zwrócił uwagę pan prezydent, to one wrócą do Sejmu. Będzie on miał szansę, żeby się nad tym jeszcze raz zastanowić. Uważam, że to jest dużo warte. Mamy szansę, żeby się jeszcze raz zastanowić, żeby wesprzeć pana prezydenta, żeby TK mógł to zakwestionować, żeby mógł to zrobić w obronie dobrego imienia Polski, w obronie interesów Polski, w obronie tego, żeby Kongres amerykański nie zajmował się ustawą o IPN, żeby zajął się np. stałymi bazami amerykańskimi w Polsce, rozmaitymi innymi sprawami ważnymi dla Polski. Sejm ma taką szansę. Uważam, że należy tę szansę wykorzystać i podzielić wątpliwości pana prezydenta, wesprzeć jego głos w tej sprawie i dać w ten sposób sygnał TK. Sejm

będzie miał wtedy drugą szansę, żeby to spełnić, przynajmniej w tym zakresie, w jakim prezydent zakwestionował te przepisy, żeby je inaczej sformułować. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Panie pośle, ale wniosek prezydenta stwarza też szansę dla parlamentu, żeby przedstawić opinii publicznej argumenty, które przemawiały za tym, żeby takie prawo uchwalić, a jednocześnie rozwiać wątpliwości na temat kłamliwej interpretacji przepisów, które zostały przez Sejm uchwalone. Myślę, że te argumenty, które są dzisiaj w projekcie stanowiska zawarte, bardzo dużo wyjaśniają i powinny rozwiać nasze wątpliwości. Pan prezydent miał wątpliwości konstytucyjne, złożył wniosek, natomiast prawem Sejmu jest bronić przyjętej ustawy.

Powiem jeszcze jedno, bo to też jest pewna hipokryzja, nie u wszystkich, ale u niektórych, bo jeżeli przywołalibyśmy dziś stenogramy z posiedzeń Komisji, na których procedowany był projekt ustawy, to okazałoby się, że posłowie opozycji nie podnosili tych zastrzeżeń, które podnoszą dzisiaj.

Poseł Marcin Święcicki (PO) – spoza składu Komisji:

Ja podnosiłem.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Ja też podnosiłem.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Nie było propozycji konkretnych rozwiązań. Teraz zgłasza się je *post factum*.

Proszę bardzo, pan przewodniczący Pięta.

Poseł Stanisław Pięta (PiS):

Panie przewodniczący, szanowni państwo, jedna uwaga do pana posła Zembaczyńskiego. Pan poseł nie był uprzejmy wykazać nawet jednym słowem, na czym polega sprzeczność ustawy z interesem państwa, na który pan poseł się powoływał i z interesem publicznym.

Jeśli chodzi o wypowiedź pana posła Protasiewicza, to, panie pośle, wszyscy jesteśmy zwolennikami niezależnego państwa ukraińskiego i zależy nam na niepodległości Ukrainy, zależy nam na dobrych stosunkach z Ukrainą, ale musimy bronić prawdy historycznej i dobrego imienia narodu polskiego i pamięci o Polakach, którzy tam zostali zamordowani. Natomiast pana wypowiedź o tym, co napisały czasopisma argentyńskie, to proszę wybaczyć, ale nie czasopisma argentyńskie będą wyznacznikiem polskiego interesu narodowego i interesu państwowego. W Argentynie już przed II wojna światową były bardzo popularne nastroje prohitlerowskie. Argentyna przyjęła tysiące niemieckich, nazistowskich zbrodniarzy wojennych. Naprawdę, to co piszą argentyńskie czasopisma nie specjalnie wiele dla mnie znaczy.

Ostatnia uwaga do pana posła Sanockiego. Panie pośle, major Kuraś nie strzelał do żadnych Żydów. Była jedna samowolka w Krościenku. To była oczywiście zbrodnia, ale major Kuraś o tym nie wiedział i nie ponosi za to żadnej odpowiedzialności. Jeżeli strzelał, to do komunistów i za to cześć mu, chwała i nasza pamięć. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Teraz pan poseł Arkadiusz Myrcha, proszę bardzo.

Poseł Arkadiusz Myrcha (PO):

Dziękuję bardzo. Nie chcę powtarzać argumentów, które tutaj padły, bo stanowiska mamy określone i sporne.

Tylko jednym zdaniem odniosę się do wypowiedzi pani poseł Pawłowicz na temat szerokiej definicji z Prawa działalności gospodarczej, co miało uzasadniać niedookreśloność ustawy o IPN. Proszę pamiętać, że inne są dyrektywy w prawie cywilnym, a inne są dyrektywy w prawie karnym. Sama istota prawa cywilnego mówiąca, że to co nie jest zabronione jest dozwolone, jak gdyby determinuje tworzenie tego typu niedookreślonych definicji. Prowadzenie działalności gospodarczej, istota swobody jej prowadzenia nakazuje, żeby ta definicja była możliwie niedookreślona i otwarta. Natomiast w prawie karnym, kiedy wprowadza się sankcje karne, powinna zadziałać zasada odwrotna, tzn. powinno być maksymalnie doprecyzowane, żeby każdy, kto czyta przepis, wiedział

dokładnie, jakie zachowanie wyczerpuje znamiona, a jakie nie wyczerpuje. To są kluczowe zarzuty, jeżeli chodzi o art. 55a.

Proszę zwrócić uwagę na to, co wynika z art. 2 i z orzecznictwa TK, w którym dopuszcza się stosowanie definicji nie do końca określonych, czy otwartych. Jednak to może być tylko w sytuacji, kiedy pewną niedookreśloność można wyinterpretować albo usunąć w drodze stosowania prawa. Czyli dopiero organy państwowe lub sądy będą w stanie dookreślić to w orzecznictwie.

Ten przepis powoduje, że tak naprawdę mamy wyłącznie niedookreślone przepisy, że cała praktyka ich stosowania będzie kształtowana na etapie praktyki, czyli przez organy ścigania i przez sąd. To one będą musiały zdefiniować naród, będą musiały określić, jakie to są czyny, będą musiały określić kontratypy. Tak naprawdę ten przepis nie będzie jasny dla samych organów i dla obywateli. Ta zasada jest absolutnie słuszna. To nie jest tak, że można sobie jakąś drobną kwestię doregulować.

Dlatego te zarzuty są tak poważne? Uważam, że Sejm powinien w tym przypadku, korzystając ze wszystkich swoich narzędzi, wypełnić swoją rolę i przygotować precyzyjne prawo. Od tego jest Sejm, my nie jesteśmy od tego, żeby dywagować co będzie, a co nie będzie. Jesteśmy od tego, żeby tworzyć precyzyjne prawo.

Jeżeli są zarzuty, to należy posypać głowę popiołem, powiedzieć, że przepisy są nieprecyzyjne, powiedzieć, że uważamy, iż jest to niekonstytucyjne, nawet jeżeli sami to przyjęliśmy. Obawiam się jednak, że w praktyce będzie tak, jak powiedział przed chwilą pan przewodniczący Ast, że są interpretacje dobre i są interpretacje kłamliwe. Jak mogą być interpretacje kłamliwe? Interpretacje ze swojej istoty są różne. Można się z nią zgadzać, można się nie zgadzać. Jest takie powiedzenie – gdzie dwóch prawników tam trzy opinie. Każdy ma prawo w inny sposób rozumieć dany przepis, ale nie można z góry powiedzieć, że ta interpretacja będzie kłamliwa a ta będzie słuszna. Do tego doprowadzi ten przepis. Jeżeli państwo w ten sposób widzicie jego stosowanie, to jest to najgorsza możliwa sytuacja, bo trzeba będzie odnosić się do wypowiedzi publicznych polityków i innych osób, żeby zrozumieć znaczenie tego przepisu, a nie tędy droga. Tu się tworzy prawo, a nie podejmuje kłamliwe bądź dobre interpretacje przepisów prawnych.

Dlatego apeluję o odrobinę refleksji do polityków większości parlamentarnej, żeby posypali głowy popiołem i powiedzieli – zrobiliśmy źle i uznajemy, że to jest niekonstytucyjne, bo zarzuty są poważne. Nie można lekceważyć tego, co jest napisane we wniosku pana prezydenta. Naprawdę, czasami można przyznać się do błędu i nie czekać, aż ta ustawa będzie zmieniona. Już w tym momencie można to zrobić. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Pani poseł Krystyna Pawłowicz, proszę bardzo.

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

Chcę się odnieść do wypowiedzi pana posła Brejzy.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Pani poseł, proszę o unikanie takiego odnoszenia się i dyskutować merytorycznie.

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

Dajcie mi się wypowiedzieć. Jak najbardziej merytorycznie. To są słowa pana posła Brejzy. Art. 2 konstytucji nie mówi nic o okoliczności takiego a nie innego definiowania przepisów, tylko mówi, że „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej".

Poseł Krzysztof Brejza (PO):

Cytowałem tylko wniosek Prezydenta RP, który powołuje się na ten artykuł.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Proszę nie przerywać.

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

Dajcie mi mówić. Kolejna sprawa, pan poseł powiedział, że popiera wniosek pana prezydenta, że może być naruszona wolność słowa. Chcę panu powiedzieć, żeby pan zajrzał do konstytucji, bo tam wyraźnie pan przeczyta – pan nawet próbował to powiedzieć –

że konstytucja przyznaje różne prawa i wolności, ale przy każdej jest napisane, że ewentualne wyłączenia i wnioski określi ustawa.

Mamy generalny art. 31 ust. 3 konstytucji, który mówi, że wszystkie konstytucyjne prawa i wolności mogą być ograniczone ze względu na bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochronę środowiska, życie, zdrowie itd. Mogą być ograniczone z tych powodów. Żadna wolność nie jest wolnością bezwzględną. Prawa i wolności konstytucyjne doznają ograniczeń w sytuacjach, o których przed chwilą mówiłam.

Jeżeli chodzi o pana posła Myrchę, to chcę powiedzieć, że źle mnie pan zrozumiał. W ustawach, zaczynając od 1988 roku, pojęcia działalności gospodarczej i przedsiębiorcy były jedno-, dwuzdaniowe. One prawie nic nie mówiły, doprecyzowywało je orzecznictwo sądowe. Po wielu latach dopracowaliśmy się definicji, która jest obecnie w ustawie i obowiązuje. To są definicje – niech pan nie mówi, bo to nie jest definicja prawa cywilnego. Pan myli pojęcie przedsiębiorcy z Kodeksu cywilnego i z ogólnej definicji w prawie gospodarczym, która może pociągnąć w efekcie sankcje karne. To o to chodzi, a pan tego nie zrozumiał.

Jeszcze raz powiem, rolą orzecznictwa sądowego jest doprecyzowywanie pojęć niedookreślonych, niejasnych, jeżeli zjawiska nie da się ująć w bardzo precyzyjną, określoną formę prawną. W tej sytuacji rola będzie należała do sądownictwa, może w przyszłości zaowocuje ona doprecyzowaniem. Na razie jest to jasne i ja popieram tę ustawę. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Pan poseł Sanocki, bardzo proszę. Dalej panowie posłowie: Zembaczyński, Brejza i Protasiewicz, a potem zamykam dyskusję, bo ona w tym momencie nie zmierza do uzgodnienia stanowiska. Każdy pozostaje przy swoim zdaniu. Wszyscy zajmiemy stanowisko w głosowaniu.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Panie przewodniczący, szanowni państwo, rzeczywiście chciałem to zaproponować, bo w tej dyskusji każdy się okopał na swoich pozycjach i prowadzimy monologi rozpisane na partie. Pan poseł Zembaczyński zarzuca, że to jest cyniczna gra PiS. My mamy swoją cyniczną grę, a Nowoczesna też ma swoją cyniczną grę.

Pani poseł, dopóki ludzie się wypowiadają to jest dobrze, a jak partie się wypowiadają, to jest co innego.

Proszę państwa, szanowny pan poseł Święcicki – jak pamiętam, to chyba nawet uchwalał tę konstytucję. Wydaje mi się, że pan poseł Święcicki jest tu od początku świata – powołuje się na konstytucję. Platforma i pan poseł Święcicki powołują się na konstytucję, a jednocześnie na to, że nie jest zdefiniowany naród. Naród w konstytucji występuje na każdym kroku. Art. 4 – władzę w Polsce sprawuje naród. To kto sprawuje, jak pan tego nie zdefiniował. Ludzie, dbajcie o spójność waszych wypowiedzi, bo one są niespójne wewnętrznie.

To, że ustawa mogłaby być precyzyjniejsza, bo wtedy uniknęlibyśmy wielu kontrowersji, to jest fakt, ale to nie znaczy, że ten brak precyzji wyczerpuje znamiona niekonstytucyjności – to jest oczywiste. Według mnie sprawa jest jasna. My, po tej politycznej debacie możemy dać wniosek o nowelizację, ale dziś oceniamy konstytucyjność przepisów i nie ma co do tego wątpliwości, że wywód BAS mnie przekonuje. On jest jasny i oczywisty, że te przepisy są konstytucyjne. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Pan poseł Zembaczyński, proszę.

Poseł Witold Zembaczyński (N):

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, moje podstawowe merytoryczne zastrzeżenie budzi art. 55 ust. 1, ten mówiący o trzech latach pozbawienia wolności, wiszących nad potencjalną osoba oskarżoną o taki czyn, w wyniku nieostrej definicji. To jest kłopot.

Czym ja to motywuję? W przypadku tego artykułu to jest ewidentnie zarzut braku proporcjonalności. Pierwsze pytanie: Czy ta ustawa, przy tym przepisie, jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę skutków? Nie jest, ponieważ definicja

jest nieostra i daje uznaniowość w zakresie stawiania w stan oskarżenia przez prokuratora przy użyciu tego przepisu. Dalej. Czy jest ona niezbędna dla ochrony interesu publicznego? Nie wypełnia ona tego kryterium, dlatego że w tym przypadku interes publiczny może być chroniony skutecznie na płaszczyźnie prawa cywilnego a nie karnego. To jest z góry źle przyjęta strategia rzekomej ochrony interesu publicznego.

Czy efekty pozostaną w proporcji do nałożonych na obywatela ciężarów przez samą ustawę? Oczywiście – nie. Ten zarzut jest dość poważny i to jest wskazanie ewidentnej niekonstytucyjności art. 55 ust. 1. Tego zastrzeżenia nie da się w żaden sposób zanegować. Dlatego pozostajemy na stanowisku konieczności sformułowania negatywnej opinii wobec projektu, a popierającej stanowisko prezydenta w tym zakresie, jak też zakończenie tej rozgrywki, która ma ocalić twarz PiS wobec złej ustawy i dążyć do tego, żeby sterowanymi rękami TK naprawiać własne błędy. Można zrobić to wszystko bez okręcania wokół palca opinii publicznej. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Pan poseł Brejza, proszę bardzo.

Poseł Krzysztof Brejza (PO):

Pani profesor, „Zgodnie z wymaganiami określoności prawa, wynikającymi z art. 2 konstytucji, przepisy powinny być formułowane w sposób: poprawny, precyzyjny, jasny". To jest na stronie 4 tego dokumentu, a na stronie 20 jest podpis pana prezydenta Andrzeja Dudy. Proszę nie podważać wątpliwości pana prezydenta.

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

A dlaczego?

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Proszę między sobą nie prowadzić dyskusji.

Poseł Krzysztof Brejza (PO):

Może pani zarzucać mi błędną interpretację, ale chyba nie podważa pani wątpliwości prezydenta.

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

Jestem przeciwko kultowi jednostki.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Pani poseł, proszę być cicho.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Teraz pan poseł Protasiewicz, proszę bardzo. Pani poseł, proszę o ciszę.

Poseł Jacek Protasiewicz (PSL-UED):

Ponieważ to jest część polemiczna, to bardzo krótko. Najpierw do pani poseł Pawłowicz. Art. 31 ust. 3 konstytucji. Proszę, żeby pani poseł nauczyła się go na pamięć. „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanowione w ustawie tylko wtedy, kiedy są konieczne ze względu na bezpieczeństwo, porządek publiczny, ochronę środowiska, zdrowia, moralności publicznej albo wolności i praw innych osób". Nie ma tam tej kategorii, o której pani mówi. W związku z powyższym zapisywanie sankcji karnej…

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Pani poseł, czy pani nie może chwilę wytrzymać do zakończenia wystąpienia pana posła?

Poseł Jacek Protasiewicz (PSL-UED):

…ze względu na interes państwa jest niemożliwe. Jest tam tylko bezpieczeństwo, porządek publiczny, ochrona środowiska, ochrona zdrowia oraz moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Proszę nie wprowadzać żadnej innej kategorii, która kojarzy się raczej…

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

Pan jest konstytucyjnym analfabetą.

Poseł Jacek Protasiewicz (PSL-UED):

Taka opinia z pani ust jest dla mnie komplementem. Będę się z tym obnosił i będą mi gratulować.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Proszę państwa, jeżeli celem wystąpienia jest prowokowanie drugiego posła do tego rodzaju wypowiedzi, to mija się to z celem naszego posiedzenia. Czy możemy przejść do rzeczy?

Poseł Jacek Protasiewicz (PSL-UED):

Jeszcze do pana posła Pięty. Problem nie polega na tym, co napisali w Argentynie, to była tylko ilustracja tego, co się przetoczyło przez świat. Jaka opinia o Polsce została ugruntowana w pierwszych dwóch miesiącach stulecia odzyskania niepodległości na skutek tej bezmyślnej – zacytuję doradczynię prezydenta – idiotycznej ustawy. Wiem, że za chwilę przyjmiemy państwa głosami stanowisko, że to jest wszystko zgodne z konstytucją, nie ma żadnych zastrzeżeń. Zamiast gasić ogień dolewacie do niego benzyny. Gratuluję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Zamykam dyskusję. Dziękuję BAS za przygotowanie dobrego, merytorycznego stanowiska. Dziękuję, za wszystkie merytoryczne wystąpienia, które odnosiły się do projektu stanowiska.

Chcę powiedzieć tylko tyle, że gdyby każda interpretacja była dobra, to wszyscy studenci na uczelniach mieliby oceny celujące. Niestety, interpretacja chybiona, chybiona z premedytacją, jest interpretacją kłamliwą.

Przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (14) Kto jest przeciw? (7) Kto się wstrzymał? (0)

Stanowisko zostało przyjęte.

Jeszcze jeden komunikat. Proszę o zgłaszanie tematów kontroli dla NIK. Przyjmiemy je na jednym z kolejnych posiedzeń Komisji.

Dzisiaj dziękuję państwu bardzo serdecznie. Zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawczej.